

Еволюцията в моделите на публичното управление: от административно-бюрокрастичния мениджмънт до хибридната концепция и политика за добро управление (Част I)

Георги Манлиев*

Резюме: Дълги години в публичното управление доминираше разработената от М. Вебер административно-бюрокрастична система. Сериозните критики към нейната неефективност доведоха през 80-те години на миналия век до появата на концепцията за нов мениджмънт в публичното управление. Тя изведе ефективността като определящ принцип във воденето на публичните политики. За тази цел бяха приложени пазарно ориентирани решения, както и подходи и методи на управление, заимствани от зрелите корпорации, като стратегическо и бизнес планиране. Като следствие, публичните политики повишиха значително своята ефективност. Новият мениджмънт обаче пренебрегна социалната справедливост, което породило обществено недоволство. Появиха се научни критики и нови възгледи и парадигми за промени в управлението на публичните дейности. Те бяха изведени от политиките и практиките на много страни, поради което бяха синтезирани и представени като съвкупност от принципи в концепцията за добро

управление. Тя има хибриден характер, защото към приетите принципи за върховенство на закона, ефективност и ефикасност се прибавиха нови, социално значими принципи като прозрачност, отвореност, електронни комуникации. Концепцията има нормативен характер, защото принципите се разглеждат и като ръководни ориентири, които страните трябва да следват в публичното си управление.

България възприе принципите на доброто управление с интегрирането в ЕС. Това става чрез прилагане на европейските директиви и регламенти за хармонизиране на публичните политики. В изследването се анализира приложението на следните принципи: устойчивост и дългосрочна ориентация в развитието, ефективност и ефикасност, отчетност и прозрачност и проявление на принципите на местно ниво. В заключение се прави изводът, че публичното управление в България следва принципите на доброто управление, но се наблюдават много отклонения и изкривявания в тяхното приложение. Необходими са още политическа ангажираност, законодателни промени и институционални усилия, за да се постигне по-високо равнище на добро управление.

* Георги Манлиев е доктор на икономическите науки, хоноруван доцент в катедра „Финанси“ на УНСС.

Икономически теории

Ключови гуми: административно-бюрократичен модел, нов мениджмънт в публичното управление, неовеберианска държава, е-управление, концепция за добро управление, приложение на принципите на добро управление в България.

JEL: H1, H4, H8, I3, O2.

Публичното управление се различава от корпоративното управление по линия на субекта, обекта и целевата функция. Субект на управлението е държавата с нейните институции, а предмет на управлението са социално-икономическите процеси в обществото. Публичното управление има ясно дефинирана цел: да създава и повишава общественото благосъстояние. Различният субект и предмет на публичното управление, както и различната му целева функция в сравнение с корпоративния мениджмънт, поставиха още през 19-и век въпроса: как да се организират и управляват публичните ресурси и дейности? В отговор се появиха първите виждания: американците У. Уилсън и по-късно Ф. Гудноу предложиха поредица от специфични принципи и елементи за управление на държавните организации (Jreisat, 1997). Три десетилетия по-късно германският социолог М. Вебер разработи систематизирани възгледи за организация и управление на публичните дейности (Weber, 1947). Те бяха възприети от много страни и се наложиха като доминиращ модел на публично управление. Той беше наименован *административно-бюрократичен*, защото е йерархично изграден и се базира на законови правила и процедури, които служителите (бюрократи според Вебер) следва да изпълняват без отклонение и които пораждаат бюрократичен стил на управление и изпълнение. Веберианските възгледи, след дълги години на приложение без алтернатива, се бяха наложили като *традиционен, класически модел на публичното управление*.

Научните анализи през 70-те и 80-те години на миналия век разкриха редица сла-

бости в административно-бюрократичната система на публичното управление. Със своята мудност, силната привързаност към законите регулации и бюрократично отношение към гражданите на обществото, тя водеше до ниска ефективност на управлението и обществена неудовлетвореност. Тези негативни прояви и последици стимулираха търсенията за разработването на нов, по-ефективен модел на публичното управление. Той се основаваше на иновативни практики, прилагащи пазарни подходи и решения в управлението на публичните дейности на страни като Великобритания, Австралия, САЩ. Промяната беше радикална в сравнение с бюрократичните методи и процедури за управление, поради което беше наречена *нов мениджмънт в публичния сектор*. В средата на 80-те години, консервативното правителство на М. Тачър, с поредица от пазарно ориентирани реформи и рационални практики оформи модела на новия мениджмънт в публичното управление (Helligann, 2020). Много други държави последваха Великобритания, дори Европейската комисия възприе и заложи конкурентни процедури и пазарни инструменти в редица директиви и регламенти за воденето на хармонизирани политики на страните – членки на ЕС.

Някои други страни обаче възприеха похода за адаптиране и модернизирани на съществуващата административно-бюрократична система към промените се условия на развитие. Те обусловиха *неовеберианска тенденция* за реформи в публичното управление. С появата на критични анализи и неудовлетвореност от практиките на новия мениджмънт, изследователите разработиха и други, алтернативни концепции за публично управление като „доброто ръководене на публичните дейности (Good Governance); дигитално, електронно ръководене“ (Digital Era Governance) и „публично управление, създаващо стойност за обществото“ (Public Value Management), (Torfing et al., 2020). Появата на няколко концепции доведе до син-

тез, който ги обедини в една по-обща, нормативна концепция на доброто управление.

В изследването се проследява еволюцията в моделите на публичното управление в развитите страни: от административно-бюрократичната система към новия мениджмънт и от него към хибридна и нормативна концепция за доброто управление. След техния анализ разкриваме как България, като страна – членка на ЕС, възприема и прилага принципите на доброто управление. В някои публикации на български автори се разглежда публичното управление като съвкупност от публични политики, но в тях се прави методически анализ на тяхното разработване и приложение (Танев, 2008; Брайкова, 2004; Маринов, 2015)

- **Дефиниране на понятието публично управление**

Корпоративният мениджмънт ръководи придобиването и използването на стопански ресурси за производство и продажбата на частни блага с цел получаването на печалба. Субект в публичното управление са държавните институции (на законодателната и изпълнителната власт, в т.ч. местните органи на власт), които разработват, регламентират и осъществяват публичните политики. Техен предмет са различни страни на обществения живот, които засягат колективното общуване и благосъстоянието на членовете на обществото. Инструменти за управление са законите и подзаконови актове (които създават правилата за колективното общуване), фискалното преразпределение на доходите и политиките на институциите за постигане на заложили средносрочни цели и приоритети за социално-икономическо развитие. Една част от политиките са ангажирани пряко с предлагането на чистите публични блага, колективното потребление на които създава обществено благосъстояние (национална и вътрешна сигурност), други се фокусират върху предлагането на смесени

и достойни блага (образователна, социална, културна политика), които подобряват благосъстояние за големи групи от обществото. Трета група регулации са насочени към създаване на правила за водене и развитие на частната стопанска дейност. Те, в своята съвкупност, определят икономическата политика на страната. Прякото ръководене на частните фирми (какво, как и за кого да произведат?) обаче е в полето на корпоративния мениджмънт.

В широк смисъл, публичното управление се свежда до приемане на социално-икономически регулации (закони, наредби, постановления), които регламентират воденето на публичните политики и които се делегират за изпълнение на различните държавни органи с цел постигане на обществено благосъстояние. В този аспект, публичното управление се декомпозира на поредица от публични политики, които се осъществяват от специализирани публични институции. Във всяка публична политика се залагат конкретни цели и използват инструменти, които преследват подобряване на благосъстоянието на обществото в определена сфера на неговия живот, например в стопанската дейност, опазването на околната среда, образованието и т.н. В тесен смисъл, публичното управление се свежда до организацията и управлението на отделните държавни органи. В тази група са и общините като местни органи на власт.

По-нови изследвания прецизират субекта и конкретизират предмета на публичното управление в неговия тесен смисъл на гумата. По тази линия, С. Осбърн разграничава пет измерения в управлението на публичната организация (Osborne, 2010, р. 8-10):

- социално-политическо ръководене, което разработва законовите регулации за водене на публичните политики;
- корпоративно ръководене, което се отнася до управлението на вътрешните процеси в публичната организация. То може да се интерпретира и като произ-

Икономически теории

водствено ръководене, т.е. как се управляват процесите, за да се осъществи делегираната дейност на държавната институция;

- административно ръководене, което управлява дейността на служителите в публичните институции. Като че ли това измерение се покрива с корпоративното ръководене? То обаче е обособено, защото служителите в държавните институции реализират публичните политики!
- ръководене на договорните отношения с изпълнителите на публичните услуги. Една публична институция (примерно министерство) получава бюджет, за да създаде и предложи определен пакет от публични услуги: да подготви нови закони, да контролира изпълнението на действащите, да възложи на публични или частни фирми създаването на определени блага. По всички тези линии се налага договоряне, за да се изпълни делегираната политика.
- ръководене на мрежата от партньори, с които публичните институции си сътрудничат. Тук имаме връзки между самите публични институции, между тях и бизнеса, неправителствените организации и гражданите в разработването и изпълнението на публичните политики.

Изясняването на обхвата и съдържанието на публичното управление е необходимо, за да разкрием промените, които дефинират появата на нови модели. Например, в класическия административно-бюрократичен модел на управление доминират административното и корпоративно ръководене. В последващите модели развитие получават и другите управленски функции.

1. Класическият модел: административно-бюрократичният мениджмънт

Разработването на модела за управление на публичните дейности започва с утвърждаването на пазарното стопанство,

появата на политическите партии и наемането на държавата за преодоляване на пазарните дефекти в социално-икономическото развитие на страните. В САЩ още през втората половина на 19-и век У. Уилсън, Фр. Гудноу и по-късно Х. Файол, Л. Гулик, Дж. Муней изложиха поредица от принципи и ценности за управление на публичните дейности. Вижданията на У. Уилсън се свеждат до следните предложения (Jreisat, 1997):

- препоръчителен е един център на властта, за да има единоначалие в решенията и последователност и отговорност за тяхното изпълнение, т.е. управлението да е съсредоточено в централното правителство;
- политиките, като ръководители на централното правителство и неговите специализирани департаменти, подготвят закони и дефинират политиките, но тяхното изпълнение се възлага на служителите. Това разграничение е съществено: политиките могат да се сменят като ръководители на институциите, но служителите остават за изпълнение на делегираните дейности, т.е. изведен е принципът за разделяне на управлението и изпълнението;
- държавните организации се изграждат йерархично, за да се делегира управлението и изпълнението на по-ниски нива. Това е условие за ефективност на управленския процес.

По-късно Фр. Гудноу интерпретира по-задълбочено възгледа за отделянето на политическото управление от изпълнението на служителите в организацията: „Политиките трябва да се занимават с политиките или да определят волята на държавата. Администрацията трябва се занимава с изпълнението на тези политики“ (Jreisat, 1997). С извеждането на основните функции в управлението на организациите (в началото на 20-и век от Тейлор, Файол и други) се появили виждания за тяхната приложимост и към дейността на държавните

организации. Като следствие беше формулирана концепцията за „административен мениджмънт“. Л. Гулик, в съответствие с общата теория на управлението, описва функциите, които трябва да следва управлението на държавните организации, известно като POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting and Budgeting) (Jreisat, 1997):

- планиране: определяне на задачите, които трябва да бъдат изпълнени за определен период от време, както и методите за тяхното постигане;
- организиране: създаване на структури с делегирани правомощия за изпълнение на публичните дейности;
- кадруване: наемане на персонал с експертни познания и обучение, за да може да изпълнява специфични дейности;
- ръководене: приемане на закони и наредби, които определят правилата и процедурите за изпълнение на делегираните функции на организацията;
- координиране: съгласуване на дейността на различни структури в организацията в хода на планирането и изпълнението;
- докладване: документизиране на дейността и нейното отчитане за определен период от време;
- бюджетиране: определяне на бюджета на организацията, текущо финансиране на дейността, счетоводно записване и контролиране на разходите.

Фр. Рузвелт, в рамките на „новата сделка“, с президентски акт през 1935 г., възприема в голяма степен възгледите на У. Уилсън и Л. Гулик и налага концепцията за „административния мениджмънт“ в управлението на държавата. Още в този период обаче се появяват критични анализи за наличието на противоречащи принципи, на прекалената централизация в управлението и инертност в поведението на държавните институции.

Американските изследователи на публичното управление са формирали концеп-

цията за административния мениджмънт. Те не са били запознати с възгледите на М. Вебер, но сходството по много елементи е налице. Той нарича своята конструкция за организация и управлението на държавната организация „административно-бюрократична система“. Тя е изградена върху следните постулати (Jreisat, 1997):

- държавните организации се ръководят от закони, правила и процедури за изпълнение. Това изисква публичното управление да изключи дискреционните действия (решения по преценка) на ръководители и служители: те са задължени да следват законовите регулации. Този възглед определя принципа „върховенство на закона“ в дейността, който е основополагащ в класическата система за публично управление и който се възприема в последващите модели;
 - йерархично изграждане на организационната структура на държавните организации с поделения за специализирани дейности с ясни права и задължения за тяхното изпълнение. Този модел за организация на дейността изисква субординация в процеса на вземане и изпълнение на решенията;
 - управлението и изпълнението се базират на писани документи (заповеди, докладни записки и т.н.), които налагат създаването на документална система;
 - политически назначения на ръководителите на държавните организации. Изискванията към тях: да притежават експертност (специфично познание в дадената област на управлението) и харизматичност, защото управляват публични дейности;
 - наемане на служителите с професионални компетенции за изпълнение на делегираните дейности на организацията;
 - отговорност за делата на институциите се поема от техните ръководители.
- Концепцията на Вебер се възприема като „идеален тип“ за организация и уп-

Икономически теории

равление на държавните организации. Той посочва, че разработеният от него модел за публично управление наподобява механизма на работа на една машина: след като се подаде ръководен импулс (който определят ръководителите-политици), отделните подсистеми на машината се задвижват и пораждаат координирано движение за изпълнение на възложените задачи. По тази причина, често административно-бюрократичният модел за управление се споменава като „държавна машинария“.

След Втората световна война, в условията на разширяващата се държавна намеса в стопанския и социалния живот, моделът на Вебер се възприе и наложи като доминиращ. Тогава обаче анализите върху публичното управление започнаха да се фокусират върху резултатите от приложение на модела, което позволи да се очертаят по-ясно неговите характеристики и слабости (Манлиев, 2017, с. 18-21):

- ✓ първо, законова регламентация на дейността на държавните организации (централно и местно правителство). С нормативни актове се определят специализираният предмет на дейност, делегирани права и отговорности за осъществяване на дейността, организационната структура, бюджетната издръжка, щатният състав.
- ✓ второ, дейността на държавните организации е политически детерминиран процес. Управляващата партия назначава ръководителите на институциите, които са оторизирани с провеждането на публичните политики. Като правило, със смяната на правителствата се осъществява и смяна на ръководителите, с което често се сменят и насоките на публичните политики. Политическият подход към управлението също така води до чести назначения на ръководители без управленски знания и експертиза в делегираните дейности. В този случай генетично, слабият мениджмънт

поражда нискоефективни резултати в дейността.

- ✓ трето, организационната структура на държавните организации е изградена като пирамида. На върха са политически назначените ръководители, следват две или три йерархично изградени звена с дефиниран предмет на дейност. Те провеждат конкретните политики и следват писани наредби и процедури. Бюрократите събират информация, подготвят решенията, координират ги с други звена, за да се стигне до подписа на ръководителя за тяхното изпълнение. Високата степен на централизирано вземане на решенията, т.е. политическо, прави процеса бавен, муген и неефективен, защото често решенията следват събитията!
- ✓ четвърто, законово делегираният предмет на дейност предоставя монопол на държавните институции в провеждането на определени политики. Той води до изключителност в тяхното поведение: решението на даден въпрос зависи само от тях, де факто от работата на служителите, които Вебер нарича бюрократи! Формално, административно-бюрократичната система определя на бюрократите ролята на изпълнители на приети закони и наредби. Те обаче притежават монопол върху информацията и предлаганите решения, която им позволява отклонение от законовите регулации. В реалността монополът на бюрократите се проявява в метафората: „царят дава, но пъдарят – не дава!“. Монополът на бюрократите в изпълнението поражда търсенето на ренти за тях в отношенията с техните ръководители и клиенти (под формата на раздути бюджети, подкупи, бакшиши, еквивалентни услуги). Идеализираната представа на Вебер за неутрални и неподкупни чиновници през 70-те години на миналия век е вече дискредитирана

на. Ето един типичен коментар за потвърждение:

„Бюрократите – тази реална задухисна власт! Чиновниците рядко се явяват в светлината на прожекторите, а стоящите над тях в бюрократичната йерархия министри и депутати предпочитат да не говорят за своите помощници. За никого обаче не е тайна влиянието, което упражняват задухисните управници. Те могат да информират шефовете си погрешно или непълно, да ги затрупат с маловажни аргументи, да предоставят на пресата и на опозицията пикантни сведения... Ото Шлехт, бивш ръководител на дирекция и впоследствие главен секретар на икономическото министерство в Германия, формулира преди няколко години крилатата фраза: „Няма значение кой дирижира, ние винаги ще свирим „Деветата симфония“, започваща с темата за съдбата“ (Дневник).

- ✓ пето, в бюрократичния модел държавните организации притежават не само монопол, но и гарантирана бюджетна сигурност. Те не изпитват конкуренцията на пазара, което ги прави бавни и индиферентни в тяхното поведение. Предоставянето на определен бюджет поражда сигурност и спокойствие в тяхната дейност. Ако по една или друга причина направят преразходи, държавните институции не фалират, както е в конкурентния частен сектор. Освен това, съществуват бюджетни механизми за покриване на загубите, с което трайно критерият за ефективност и финансова дисциплина в дейността е пренебрегнат! Типичен пример е поведението на публичните болници в България.
- ✓ шесто, за да се осигури ефективността в дейността на държавните организации е изградена система на отчетност и контрол. Вътрешни контролни звена и инспекторати, специализирани национални контролни инспекции и Сметната палата осъществяват пер-

манентен контрол върху дейността на държавните институции. Той допълнително принуждава ръководителите и служителите да приемат формален и законово позволен стил на работа. Техният стандартен отговор при възникнали проблеми е: не може, законът не го позволява!

Класическият модел в неговите два варианта: административен мениджмънт и административно-бюрократичен (съответно приложени в Северна Америка и Европа) се бяха установили като безалтернативна система за организация и управление на публичните дейности. От края на 70-те години на миналия век, обаче, тя започна да се подлага на сериозна критика (Bretton, 1996). Научните изследвания разкриха, че административно-бюрократичният мениджмънт:

- не се адаптира към настъпилите промени в стопанския и социалния живот;
- не постига целите, заложи в публичните политики, въпреки сериозното бюджетно финансиране;
- осигурява ренти и поражда корупционни действия на политици и бюрократи за сметка на парите на данъкоплатците. Те са проява на монопола, който притежават политиците и бюрократите във вземането на решения и тяхното изпълнение;
- индиферентен е към нуждите на техните клиенти: граждани, бизнес компании, неправителствени организации. Защо? Просто монополист!

Горните анализи и оценки разкриха наличието на дихотомия в управлението на частните корпорации и държавните организации. Конкуренцията принуждава частните фирми да се модернизират непрекъснато и да повишават своята ефективност. В същото време, държавните организации демонстрираха нарастваща неефективност във воденето на публичните политики: харчене на много пари без постигане на желаните резултати. Тази голяма разлика в

Икономически теории

ефективността на корпоративното и публичното управление породи сериозна дискусия. В нейните рамки, американският сенатор Н. Гингрич подготви специален доклад до Конгреса на САЩ, в който се отбелязва следното: „Днес ние имаме два стандарта на времето. Единият от тях е времето, което използвате, когато си имате работа с частния бизнес, а другият – времето, когато посещавате държавните служби. Първият се измерва с минути, а вторият – с часове. Съществува само едно равнище на услуги, които вие очаквате от частния бизнес, и съвсем различно равнище на потребителски услуги, които получавате от държавните организации. Ако частната фирма третира потребителите по начина, по който го прави държавната организация, тя скоро ще напусне бизнеса“ (Hall, Pourdenad, 1993, p. 208). Този коментар илюстрира не само застиналоста и неефективността в дейността на държавните организации, но и аргументира необходимостта от радикални реформи на административно-бюрократичния модел на публичното управление.

2. Новият мениджмънт: пазарно ориентиран подход за ефективност в публичното управление

Административно-бюрократичната система за управление на публичните дейности беше подложена на критика по две линии:

✓ първо, самите граждани пряко, от наблюдения и опит, констатираха неефективната работа на държавните организации: департаменти, министерства, общини, държавни и общински компании. Тяхната критика не променя поведението на бюрократите, но променя предпочитанията на гласоподавателите към политическите предложения за реформи в публичното управление. Неслучайно М. Тачър спечели в средата на 80-те години на миналия век подкрепата на много

от избирателите в парламентарните избори (с радикалните си възгледи за ефективност в управлението на публичните дейности);

- ✓ Второ, научните изследвания, в които не само се разкриваха дефектите на административния мениджмънт, но и се предлагаха алтернативи за промени. Сред тях три концепции имаха определящо влияние за последващите промени в модела на публичното управление. *Теорията на публичния избор* предложи радикални решения за повишаване ефективността на публичното управление:
 - допускане на конкуренция в управлението и предлагането на публичните услуги, за да се разбие монополът в предлагането на държавните организации;
 - приватизиране на държавните монополи и компании, защото тяхната стопанска дейност е в полето на частния сектор. Следва конкурентно договаряне на държавните организации с приватизираните фирми, което ще доведе до по-ефективно предлагане на публични и комунални услуги;
 - осигуряване на прозрачност и контрол върху харчовете на държавните организации, за да се елиминират рентите, които извличат политици и бюрократи.

За *новия тейлоризъм*, организацията и управлението на държавните организации и в по-общ план на публичното управление е мениджърски проблем. Представителите на тази концепция считат, че по съдържание, организацията и управлението на зрелите корпорации и публичните организации съвпадат. Единствената разлика е формално в целевата функция: зрелите корпорации преследват да осигурят печалба за акционерите, докато мисията и целите на публичните организации е да създават ползи за членове на обществото като техни акционери и клиенти. Следователно, мениджърските подходи и техники от управлението на зрелите корпорации могат да се

приложат към дейността на държавните организации. Тук се има предвид: възлагане на управлението на професионални мениджъри, въвеждане на стратегическото планиране в дейността, разработването на програми и планове за постигане на конкретни резултати, контрол върху разходите на дейността, оценка на изпълнението и решение на акционерите продължаваме или не с този управленски апарат. Очевидно, приложението на мениджърските подходи на зрелите корпорации беше изведено като ключово условие за ефективност в управлението на държавните организации.

В периода на 80-те и 90-те години на миналия век се появиха немалко предложения за промени в класическия административен мениджмънт. Сред тях голям интерес предизвикаха радикалните възгледи на Д. Осбърн и Т. Геблър, изложени в книгата „Да преоткрием държавата: как предприемаческият дух трансформира публичния сектор“ (Osborne, Gaebler, 1992). Двамата автори разкриват поредица от иновативни практики в САЩ, които са повишили значително ефективността на конкретни публични дейности. Те ги разглеждат като следствие на инициативата и предприемчивостта на ръководителите на държавните организации. Отново, стартиращата позиция за реформи се обвързва с предоставянето на по-голяма свобода на мениджърите на организацията. В този смисъл, възгледите на Осбърн/Геблър са продължение на мениджърските концепции за промени в публичното управление. Те конкретизират новите роли на държавата, за да се справи с предизвикателствата на времето:

- катализираща държава, която търси и открива нови възможности за развитие на икономиката и обществото;
- държава, създаваща „демокрация на участието“ или привличане на гражданите в управлението, за да се преодолее отчуждението и бюрократичен модел на вземане на публичните решения;

- конкурентна държава, която въвежда конкурентното начало както вътре в самите организации, така и в техните отношения с частните контрагенти;
- държава, ръководена от мисията да създава обществено благосъстояние. Това изисква да се оценяват промените в средата за развитие и разработват стратегически планове за действие и цели за постигане, създаващи икономически и социален просперитет в обществото;
- държава, ориентирана към резултати, което изисква промяна в бюджетното финансиране на публичните дейности: бюджет за постигане на даден резултат, а не въобще за осигуряване издръжката на бюрократичните институции;
- държава, ръководена от потребностите на своите клиенти. Тяхното изучаване е условие за ефективно моделиране на публичните политики;
- предприемчива държава: търсене на алтернативи (освен данъците) за повече бюджетни приходи, с които да се финансират редица публични дейности. Пример – въвеждането на такси за движение по пътищата, с които се осигуряват средства за тяхното поддържане!
- предвидлива държава: превенция на рисковете, вместо последващо лекуване на последиците от тях;
- децентрализирана държава, което предполага делегиране на управленски функции на институции и ръководители, които са по-близко до своите клиенти.

Няколко години след еуфорията от първата книга, Д. Осбърн в съавторство с П. Пластрик публикува продължение: „Да забраним бюрокрацията: пет стратегии за преоткриване на държавата“ (Osborne, Plastrick, 1996). В нея те разработиха пътна карта, чрез която иновативни ръководители да реализират предприемаческия дух в управлението на държавните организации.

Много от възгледите на Осбърн/Геблър се вписват в синтезираната концепция за

Икономически теории

новия мениджмънт – въвеждане на конкуренция, предприемчивост за търсене на ефективни решения; ориентация на дейността на институциите към резултати, фокус върху гражданите като клиенти на държавните организации. Други виждания обаче трасират предложения с по-широк хоризонт от новия мениджмънт. Те бяха разработени от британски изследователи две десетилетия по-късно и представени като „ново публично ръководене“ (New Public Governance) (Osborne, 2010, p. 8-10).

В средата на 90-те години, вицепрезидентът Ал Гор, в съответствие с предложенията за промени и успешните иновативни практики, предприе поредица от инициативи за модернизация на държавното управление в САЩ. Сред тях беше публикуването на първи годишен доклад „Национален преглед на изпълнението“ със заглавие: „От бюрокрация към резултати: създаване на правителство, което работи по-добре и харчи по-малко“ (Манлиев, 2012, с. 108). Тази и други инициативи белязаха трансформацията на

действащия „административен мениджмънт“ към нов модел на публичното управление в САЩ. Й. Щиглиц споделя, че инициативата на Ал Гор „се опитва да идентифицира начините за увеличаване на ефективността и ефикасността както на бюджетната, така и на регулативната политика, като използва пазарно ориентирани механизми, и за да направи държавните институции по-отговорни към тези, които предполагат да обслужва“ (Stiglitz, 2002, p. 341-360).

Представените теоретични концепции разработиха поредица от предложения за радикални промени в модела на публичното управление. Едни или други от тях бяха приложени в практиката на управлението на много страни. Многообразието на концепции за промяна и успешните практики, водещи до по-висока ефективност, бяха синтезирани в научната литература (главно във Великобритания) и представени *като нов мениджмънт в публичното управление*. Той въвежда конкуренция в осъществяването на публичните дейности и възприема и

Таблица 1. Сравнение на отличителните черти на административно-бюрокрастичния и новия мениджмънт в управлението на държавните организации

Административно-бюрокрастичен модел	Нов мениджмънт в управление на организациите
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Традиционен, закостенял, резистентен към промяната ➤ Затворен в черупката си (черна кутия) ➤ Политически назначени ръководители без управленски компетенции ➤ Фокусиран към ръководителите на организацията ➤ Краткосрочно ориентиране на дейността и решенията ад хок ➤ Привързан към законови регулации, вътрешни правила и писани процедури ➤ Пасивно управление на служителите; уравнително заплащане; политически детерминирана кариера ➤ Организационна култура: безразлично отношение към клиенти, дисхармония в екипа, пасивност към иновации ➤ Финансиране на дейността: исторически бюджет – миналогодишен плюс корекция 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ориентиран към промени и резултати ➤ Отворен, комуникативен, диалогичен ➤ Ръководители с мениджърски компетентности ➤ Фокусиран върху клиента = гражданина ➤ Средносрочни програми и цели за постигане, определят оперативната дейност ➤ Гъвкав, насочен към решаване на проблемите ➤ Корпоративен стил на управление на служителите; заплащане според приноса; кариера, базирана на компетентности и резултати; стимулиране инициативата на ръководителите ➤ Организационна култура: в търсене на съвършенство в работата; споделено лидерство; емоционална интелигентност ➤ Програмен бюджет, определят от средносрочните програми и цели за достигане

адаптира стила и методите на управление на зрелите корпорации. Доста красноречиво министърът на финансите на Дания Т. Педерсен заяви: „Публичният сектор трябва да се научи да мисли, да действа и да се управлява при същите условия, както частния сектор. Старите бюрократи трябва да бъдат изхвърлени“ (Pollit, Vouckaert, 2011). Тази и много други подобни оценки характеризират новия мениджмънт като пазарно ориентиран подход за разпределение и ръководене на публичните ресурси и дейности, което го прави диаметрално различен на традиционния административно-бюрократичен модел (таблица 1).

• Конституиращи елементи на новия мениджмънт

Новият мениджмънт е синтезирана концепция, обединяваща различни мениджърски възгледи и успешно осъществени иновативни практики. Той дори създава представа за механично обединение на рационални предложения и практики за управление на публичните дейности. В действителност обаче има червена нишка, която създава системност и хомогенност в концепцията и политиката за нейното осъществяване. Всички подходи и мерки в новия мениджмънт са подчинени на *критерия за ефективност!* Една част от тях се отнасят до организацията и управлението на самите публични институции. Друга част от промените засягат макрорамката на публичното управление: приемането на регулации и решения, които са директивни за всички публични организации. Административно-бюрократичният мениджмънт се фокусираше върху организацията и управлението на самите организации.

В литературата има немало оценки на новия мениджмънт като модел за управление на публичните дейности. Ние се пригържаме към анализа на Д. Фарнхам и С. Хортън, които представят новия мениджмънт като система от подходи и решения

за ефективно публично управление (Farnham, Horton, 1996, p. 260). Те извеждат следните системни елементи в приложението на новия мениджмънт:

- ✓ първо, разделяне на процеса на разработването и изпълнението на публичните политики. Затова е необходимо организацията за управление на публичните дейности да се преустрои върху модела принципал-агент. Големите и тромави департаменти (министерства) трябва да се разделят на два типа организации: едните (министерства в българския вариант) се занимават със стратегиите и политиката за развитие на определени публични дейности, а другите – изпълнителни агенции, се специализират в изпълнението на публичните политики;
- ✓ второ, намаляване на йерархичните равнища на управление в гържавните организации, делегиране на мениджърски правомощия и поемане на отговорност от ръководителите за изпълнение на планираните задачи;
- ✓ трето, маркетизация (създаване на пазарни условия за развитие) на редица стопански дейности, в които гържавата се е ангажирала в предходните години. Тук става въпрос за приватизация на гържавни компании, чиято дейност е била в полето на частния сектор преди тяхната национализация, за либерализация на гържавните монополи в много области (публичен транспорт, електро и газоснабдяване, съобщения, пощи, други), deregulirane за намаляване на административните тежести в дейността на частните фирми;
- ✓ четвърто, прилагане на конкурентни и квазиконкурентни инструменти в управлението на публични дейности с хомогенност на предлаганите услуги. Пример – конкурентни процедури за финансиране и изпълнение на публични проекти (обществени поръчки) и ранкиране на гържавни университети и болници съобраз-

Икономически теории

- но качеството на тяхното изпълнение;
 - ✓ пето, въвеждане на стратегическото планиране в дейността на държавните организации с дефиниране на средносрочни приоритети, цели, програми и финансови средства за изпълнение. Този подход определя посоката на развитие и резултатите, които трябва да постигне държавната организация;
 - ✓ шесто, измерване на резултатите от дейността на държавните организации по отношение на икономичност, ефикасност и ефективност. Тук въпросът е дали те са рационални в харченето на парите на данъкоплатците и дали постигат заложените цели и резултати в тяхната дейност! Оценката на изпълнението се възлага на специализирани публични институции (като националната Сметна палата), които трябва да осъществяват превантивен и последващ контрол върху дейността на държавните организации. В тази насока, изключителна е инициативата на неправителствените организации, които започнаха да осъществяват мониторинг на публичните политики;
 - ✓ седмо, нова система за управление на човешките ресурси, която отчита качествено и ефективно изпълнение на професионалните задължения на служителите в организацията, заплащане съобразно приноса в изпълнението, професионална кариера, базирана на компетентности и мениджърски умения;
 - ✓ осмо, монополното и инертно поведение на бюрократите към гражданите се замести с гъвкаво и отзивчиво отношение към потребителите на публичните услуги. Този подход е заимстван от политиката на корпорациите в работата с клиентите. Например, едното гише за административното обслужване на гражданите в държавните организации и общините е заимствано изцяло от дейността на корпорациите за връзки с нейните клиенти.
 - ✓ девето, прилагане на договорното начало в отношенията между принципала и агента, както и в отношението на държавните организации с частните изпълнители на публичните дейности. Отново се възприема корпоративният инструмент за работата с контрагентите: договор за изпълнение. Ако няма добро изпълнение, има санкции, а може и да няма заплащане въобще, т.е. договърът става инструмент за ефективно изпълнение на публичните дейности.
- Горните подходи и мерки на новия мениджмънт разкриват неговата ориентация към ефективност в осъществяване на публичните дейности. В някои оценки дори новият мениджмънт се свежда до постигане на 3 Е-та в публичното управление (Манлиев, 2017):
- *икономичност (economy)*: минимизиране на разходите за осъществяването на дадена административна дейност. Този критерий е наследен от административно-бюрокрастичния модел. За неговото реализиране е необходим строг контрол върху разходите на публичната организация, както и рационализиране на административните процеси. Например, определянето на фиксиран лимит за разговори със служебни мобилни телефони или изпращането на даген документ от една към друга организация по електронен път, вместо с пощенска услуга.
 - *ефикасност (effectiveness)*: отношение между постигнатия резултат като величина и направените разходи за него. Ефикасността се повишава, когато се постига по-голям резултат с дагено равнище на разходите или когато се минимизират разходите за получаването на даген резултат. Ефикасността в публичното управление е това, което в корпоративния сектор приемат като производителност на труда. С развитието на дигиталните технологии се

откри възможност за рязко повишаване на ефикасността в дейността на гържавните организации.

- *ефективност (efficiency)*: разкрива връзката между планираните и фактически резултати от дейността. Тя е синтетичен показател за оценка на дейността на гържавната организация, защото разкрива степента, в която се изпълняват нейната мисия, стратегическите и оперативни цели. Например, дали КАТ като гържавна институция е ефективен в своята дейност? Отговорът може да дадем след като разкрием мисията на организацията, нейните стратегически цели и оперативни резултати от дейността за даден период от време.

Допълнително новият мениджмънт залага три корпоративни подхода в управлението: превъзходност, предприемчивост и пазарна дисциплина. Превъзходността в дейността на гържавните организации означава да работят непрекъснато за по-добро изпълнение на делегираните им дейности. Предприемчивостта позволява намирането на решения на немалкото проблеми в управлението на публичните дейности. Бюджетът е необходимо да бъде балансиран, за да не се допускат преразходи, които понижават ефективността на публичните дейности.

Фокусирането върху икономичността, ефикасността и ефективността като критерии за дейността на публичните организации дава основание новият мениджмънт да се сведе до радикални реформи в базисния, икономическия фундамент на публичното управление. Това е много съществена промяна, но тя пренебрегва социалните аспекти в управлението на публичните дейности, които са доста значими за обществото.

От втората половина на 80-те години на миналия век новият мениджмънт стана доминираща концепция за управлението на публичните дейности в развитите страни по света. Той ограничи влиянието на политици, бюрократи и профсъюзи в процеса на

управление на публичните дейности. Съкратен беше раздутият публичен сектор чрез приватизация, либерализиран беше пазарът на естествените монополи, допусната беше конкуренцията в много публични дейности, въведено беше таксуване за много делими публични блага (винетни и тол такси), което повиши ефективността в тяхното потребление, много публични услуги чрез договаряне започнаха да се предлагат от частни фирми, намаляването на регулациите ограничи значително административните тежести за водене на бизнеса, възприети бяха корпоративни ценности в дейността на гържавните организации като ефикасност, ефективност и грижа за клиента. Оценките в много научни изследвания потвърждават, че публичното управление стана по-отворено, по-ефикасно, в голяма степен насочено към постигането на резултати, по-гъвкаво към промените в търсенето на публичните услуги. Новият мениджмънт, посочват Т. Кристиансен и П. Лагрейд, „подобри ефикасността и ефективността на публичния сектор, повиши отговорността на гържавните агенции към техните клиенти, намали публичните разходи и подобри мениджърската отчетност“ (Cristiansen, Lagreid, 2010, p. 1-2). Това са големи промени, които представят новия мениджмънт като по-ефективен модел за управление в сравнение с административно-бюрократичната система.

Научните и емпирични оценки от приложението на новия мениджмънт обаче не бяха еднозначни. Много пазарно ориентирани решения и мерки породиха негативни социални последици. Появиха се и научни анализи, че пазарните подходи не са подходящи за управление на публичните дейности. Критиката към утвърдили се модел на новия мениджмънт се водеше от:

- а) опозиционните партии, които разкриваха негативните последици от мерките на новия мениджмънт, като например появата на корупционни практики с развитието на публично-частното партньорство;

Икономически теории

б) изместените бюрократични ръководители срещу професионалните мениджъри на държавните организации, например, между финансовия мениджър на публичните болници и лекарите, досегашни ръководители;

в) бюрократите, които загубваха своите ренти и слагаха прът в пазарните реформи на публичните управление.

Допълнително, новият мениджмънт създаде недоволство на социалните групи в обществото от комерсиализацията на публичните услуги. Например, въвеждането на такси и ограничения за потреблението на делими публични услуги лиши средната класа от тяхното безплатно потребление. Договаряне на предлагането на публичните услуги с частни фирми доведе до закриването на публични и общински компании, чрез които се реализираше политизираното им управление. Постепенно в обществото се оформи критичен алианс срещу мерките на новия мениджмънт, състоящ се от политици, бюрократи и определени социални групи, които загубиха ренти и преразпределителни фискални ползи, осигурявани от предходното административно-бюрократично управление.

3. Критични анализи и разработването на нови управленски концепции

В научната литература, паралелно с критиката на негативните социални последици от политиката на новия мениджмънт, се разработиха алтернативни концепции за промяна. В аналитичната книга „Парадигмите на публичното управление“, група изследователи от скандинавските страни идентифицират 4 концепции, които разкриват редица нови практики в публичното управление: нова веберянска държава, дигитално ръководене, публично управление, добавящо стойност и ново публично ръководене (Torfing et al., 2020, p. 13-15).

Някои западноевропейски страни не последваха пазарно ориентираната концепция на новия мениджмънт. Причините са силна

та привързаност към традиционната административно-бюрократична система, както и консервативните политически нагласи за радикални промени в модела на публичното управление. Все пак, критичните анализи върху бюрократичния модел стимулираха провеждането на реформи, които доведоха до някои мерки за по-ефективно управление, но съхраниха добре работещи елементи от бюрократичния модел. Този микс беше дефиниран като „нова веберянска държава“.

Двама известни изследователи – Г. Букаерт и К. Полит, разкриват композицията от веберянски и нови елементи в модела (Pollit, Bouckaert, 2011). Те посочват, че от стария в новия модел се инкорпорират следните веберянски постулати: запазване на ролята на държавата като главен регулатор на предизвикателствата, свързани с глобализацията, технологичните промени, демографските кризи и опазването на околната среда; запазване на ролята на представителната демокрация като инструмент за законодателна регулация на дейността на институциите и чиновниците; съхраняване на ролята на административното право като инструмент за регулиране на отношенията между граждани и държава и запазване на специфичния статус на публичните услуги. Новите елементи в модела включват: оценка на нуждите на гражданите като клиенти на публичните институции; провеждане на обществени консултации в подготовката на законите; управлението на ресурсите на институциите се насочва към постигането на резултати и въвеждане на последващ контрол върху тяхната дейност, т.е. оценка на изпълнението: какво е планирано и какво е изпълнено; професионализация на дейността на държавните институции, което изисква експертност в тяхното управление и изпълнение. В тези насоки, страни като Германия, Франция, Испания осъществиха реформи в тяхното публично управление. Те обаче въведоха и пазарни решения в пред-

лазането на публичните услуги като конкурентни процедури за обществените поръчки, публично-частно партньорство, такси за потреблението на делими публични блага и други. Като резултат моделът на публичното управление стана по-открит, по-малко политизиран, по-ефективен и ориентиран към потребностите на гражданите. Ето защо може да се приеме, че „новата веберянска гържава“ е не само надграждане и адаптиране на административно-бюрократичния модел към променлата се среда, но с някои от прилаганите мерки и решения се доближава до концепцията на новия мениджмънт.

Навлизането на дигиталните технологии в стопанските и социални дейности доведе до съществени промени в организацията и управлението на гържавните организации. Те се отнасят до планирането, изпълнението и отчитането на публичните дейности, както и комуникациите вътре в организацията, между самите организации и между тях и клиентите им: фирми и граждани. Базирайки се на тези промени, много изследователи разкриха появата на нов модел на публичното управление. Първоначално, той беше дефиниран като „електронно правителство“, защото прилага информационните технологии в дейността на гържавните организации. Действително, има голяма разлика в ефективността на бюрократичната институция X, работеща с традиционните канали на комуникация и иновативната организация Y, използваща информационни технологии в нейната дейност. По-късно, приложението на новите информационни технологии доведоха до рационални промени в управлението на много публични дейности (е-регистри, е-портали, е-кадастър, е-поръчки и други), с което понятието за Е-правителство се трансформира в Е-управление. В немалко публикации беше дадено и друго по-общо наименование: *дигитална ера в публичното ръководене* (Torfing et al., 2020).

Информационните и комуникационни технологии промениха в няколко насоки организацията и управлението на публичните дейности:

- Интернет страницата предостави информация за цялостната дейност на институцията, която до този момент беше черна кутия за обществото;
- Въведени бяха информационни системи в редица публични дейности, като специализирани портали за административно обслужване, за обучение, здравеопазване и т.н.;
- рязко се повиши производителността на служителите, което задържа и обърна тенденцията на увеличение на бюрократичния апарат;
- промени се моделът на комуникация: от визуален, присъствен към онлайн, дистанционен режим между самите публични институции, между тях и гражданите и бизнеса;
- черната кутия в процеса на разработване на публичните политики се отвори чрез създаването на електронни портали за обществени консултации;
- използването на големи бази данни позволи да се повиши ефективността в управлението на много публични дейности. Например, чрез измерване на чистотата на въздуха в определени точки на градската среда и нейното обработване онлайн, общината може да вземе навременни мерки за ограничаване на замърсяването;
- отварянето на данните за дейността на гържавните организации (open data) повиши прозрачността и откри поле за нови бизнес инициативи и икономически ползи за обществото.

Горните промени и реални практики на Е-управление или дигиталната ера на ръководене рационализираха радикално информационните и комуникационни дейности в системата на публичното управление. Те също пораждаха по-голяма прозрачност, бързина и ефективност във вземането на решения относно публичните политики и

Икономически теории

дейности. „Дигиталната ера на публично-то ръководене“, обаче не засяга ключовия компонент в публичното управление: политическия процес на вземане на решения и тяхното изпълнение. Този момент поражда дискусията дали трансформацията към електронна комуникация поражда нов модел или е просто модернизиране на съществуващите. Например, новият мениджмънт въвежда електронни обществени поръчки или електронно таксуване на движението по пътищата. Новата Веберианска гържва pledира за мениджърска и чиновническа експертност в публичното управление. Но могат ли ръководители и служители да изпълняват своите професионални задължения без сериозни дигитални умения? С други думи, съществуват и аргументи в полза на модела за електронно управление, характеризиращ се с широкото приложение на дигиталните технологии в организацията и управлението на публичните дейности.

Фундаментална цел на корпоративния мениджмънт е да добавя стойност, в т.ч. печалба. Дали тази цел е релевантна и към публичното управление? Напълно, всяка публична дейност създава блага и услуги, които се консумират от гражданите и фирмите, следователно се създава и нова стойност. И колкото тя е по-голяма, толкова е по-високо общественото благосъстояние, а публичното управление – по-ефективно. В този аспект, концепцията „публично управление, добавящо стойност“ е проекция на същностната функция на управлението: да създава нова стойност. В частния сектор става въпрос за добавената стойност, намираща израз в размера на работната заплата и печалба, съответно агрегирани в брутния вътрешен продукт (БВП). В публичните дейности става въпрос за „публична стойност“ (public value), която, освен заплащането на труда на работещи в публичния сектор, носи и колективни ползи на членовете на обществото (Jackson, 2001). Например, транспортната публична услуга

„пътуване с метро“ осигурява приходи (заплати и печалба) за транспортната компания. В същото време, тя носи измерими и неизмерими ползи на гражданите в големия град. Друг пример – публикуването на бюджета на община X и конкретно разходите за модернизиране на градския парк и улици, създава удовлетвореност на местните граждани, защото те виждат, че техните пари (като данъкоплатци) се харчат за подобряване на жизнената среда.

Концепцията за публичното управление, създаващо стойност, произтича от следването на целевата функция на управлението. Тази линия на поведение в дейността на гържавните организации: какво създават, за колко и в каква степен задоволяват потребностите на членовете на обществото, не е експлицитно изразена в досега разгледаните модели? Административно-бюрократичният модел е привързан към законово и икономично предлагане на публични услуги за обществото. Новият мениджмънт се фокусира върху ефективността на публичните разходи, което води до по-висока публична стойност. Новата Веберианска гържва се обявява за прозрачно, качествено и ефективно предлагане на публичните услуги, което създава доверие в гържавните институции, т.е. че те работят в полза на обществото, а не в интерес на политици и бюрократи. Дигиталната ера на ръководене преследва да повиши ефективността и откритостта на публичните дейности чрез новите информационни и комуникационни технологии.

Концепцията „публично управление, добавящо стойност“ насочва управлението на гържавните институции към добавяне на по-голяма стойност от тяхната дейност. Това изисква да се измери дейността по отношение на направените разходи и създадените и консумираните публични услуги от членовете на обществото. За немалко услуги измерването на добавената стойност е напълно осъществимо. Такива

Икономически теории

са делимите публични блага, за които се определя цена или такса за потребление. Събраните приходи от винетни и тол такси от пътната агенция минус разходите за тяхното предлагане и отчитане определят добавената стойност, която тази гържавна организация създава с дейността си. Тя не се присвоява от мениджъри и служители, а се влага за поддържане на пътищата, което де факто е в полза на обществото. Други публични блага и услуги имат непаричен характер или се потребяват колективно, което затруднява измерването на тяхната добавена стойност. Изследователите обаче предлагат парично адаптиране на извършените дейности или измерване на степента на задоволяване на потребностите на клиентите, консумиращи блага и услугите на гържавните институции. В този вариант се използва и понятието value for money, т.е. стойност на ползата, която клиентите (гражданите) получават за платените от тях пари, в случая данъци.

В управлението на гържавните организации, стойност се добавя чрез ръководене на връзките с гоставчици, служители и потребители, т.е. всички, които имат отношение към формирането на разходите за създаване на публичните блага и услуги, към тяхното качество и към достигната степен на задоволяване на потребностите на клиентите. Няколко фактора влияят върху размера на добавената стойност (Jackson, 2001):

- ✓ първо, необходимо е стратегическо планиране, което да определи приоритетите, целите и програмите за изпълнение на гържавната институция в средносрочен период. В тях трябва да бъдат заложи общи и специфични показатели, които позволяват измерването на разходите, количеството и качеството на предлаганите услуги;
- ✓ второ, гържавата изпълнява ролята на контрактор (възложител), при която предоставя на частни фирми с договор предлагането на определени публични

Добро управление (Част I)

услуги. В такъв случай измерването на добавената стойност е улеснено, защото имаме паричен еквивалент на предлаганите услуги;

- ✓ трето, организационната структура на институциите в публичния сектор, което предполага създаване на гържавни организации с ясно определен предмет на дейност, оптимален щатен състав и отговорности за предлагането на конкретни публичните блага и услуги. Дублирането е недопустимо, както и създаването на институции, които харчат бюджетни пари, без да създават обществени ползи;
- ✓ четвърто, законова регулация, която да създава условия за развитие на бизнеса. В случая, регулацията косвено допринася за създаването на добавена стойност в стопанския сектор на обществото. Например, законите за икономически или свободни зони стимулират инвестициите в тях и съответно поражда стопанска дейност и добавена стойност в обществото, т.е. брутен вътрешен продукт.
- ✓ пето, оценка на изпълнението, за да се измери добавената стойност. Най-гобрият инструмент за тази цел е одитът на изпълнението, осъществяван периодично от Сметните палати, за дейността на гържавните организации. В последните години особено полезен стана мониторингът на специализирани неправителствени организации върху дейността на гържавните институции и на общините.

Концепцията за „публично управление, добавящо стойност“ не остана една пожелателна теоретическа конструкция. Немалко гържави предприеха мерки за нейното реализиране. Например, Европейската сметна палата препоръча на националните сметни палати на страните – членки на ЕС, да провеждат одит на изпълнението, в който да оценяват приноса на институциите за развитието на стопанския и

Икономически теории

социалния живот в гадена страна. Още в средата на 90-те години Сметната палата на Великобритания започна да оценява дейността на публичните институции чрез одит на изпълнението, наречен value for money или стойност за парите на данъкоплатците (Value for Money, Handbook, 1997). България и други страни – членки на ЕС, разработиха информационна система (ИСУН), която оценява приноса на структурните и кохезионните фондове за увеличаване растежа на БВП.

Група британски изследователи е анализирала новите явления и очертаващи се тенденции в публичното управление, които са дали основание да формулират концепцията за „новото публично ръководене“ (Osborne, 2010). „Новото“ за тях е съществена промяна в подхода на разработването и изпълнението на публичните политики, както и в предлагането на публичните услуги. Промяната се оценява като „кооперирано ръководене, базирано на мрежови партньорства“ (collaborative governance based on networks partnerships). За разлика от традиционния бюрократичен подход за вземане и изпълнение на решенията „отгоре надолу“ и на пазарните решения, заместващи политическото и административно ръководене с конкуренция в концепцията за новия мениджмънт, новото публично ръководене извежда сътрудничеството на държавните органи с главните акционери на обществото: бизнес, неправителствени организации, граждани, както и лидерство за иновации в публичното управление. В голяма степен, концепцията награжда и систематизира вижданията на Осбърн/Гейблър за преоткриване ролята на държавата в управлението на обществените процеси.

Концепцията декомпозира кооперираното ръководене до следните компоненти:

- създаване и ръководене на партньорската мрежа относно воденето на публичните политики. Държавните органи е необходимо да си партнират със заинте-

ресованите страни във всички фази на публичните политики: от разработването до тяхното изпълнение и отчитане.

- сътрудничество между държавните институции в провеждането на публичните политики, защото в съвременните условия те засягат дейността на много институции, т.е. необходимо е хоризонтално координиране. Нима е възможно инвестициите да не се съпровождат с оценка на въздействието върху околната среда или със социалните ефекти, или с финансовата оценка на непаричните ползи и загуби, които те носят?
- ръководене на договорните отношения с изпълнителите на публичните дейности, за да се осъществяват прозрачно и ефективно.
- координирано ръководене на мрежите за гоставка на публичните услуги.

Представените 4 концепции, които анализират и моделират настъпващите промени в публичното управление за последните 10-15 години, се разглеждат като алтернативи на новия мениджмънт. Те се разработени на базата на иновативни практики, които със своята хомогенна свързаност претендират за формулирането на нов модел на публичното управление. По-скоро, обаче, разгледаните концепции разкриват промените в отделни аспекти на публичното управление. В тях липсват доказателства за цялостна промяна в системата на публичното управление, поради което не могат да се приемат за нов, награждащ модел. Но възгледите и обобщенията за промени в публичното управление не останаха без последствие: те бяха синтезирани и формулирани в нормативната концепция за добро управление. (Следва втора част)

Цитирани източници:

Брайкова, Т., 2004. Публичните политики. София, УИ „Св. Климент Охридски“.
(Braykova, T., 2004. Publichните politiki. Sofia, UI „Sv. Kliment Ohridski“)

- Дневник, препечатано от Die Zeit.
(Dnevnik, prerechatano ot Die Zeit)
- Манлиев, Г., 2012. Държавна намеса и фискално преразпределение. София, изд. „Кинг“, с. 108.
(Manliev, G., 2012. Darzhavna namesa i fiskalno prerazpredelenie. Sofia, izd. „King“, s. 108)
- Манлиев, Г., 2017. Новият мениджмънт в публичния сектор. София, ИК – УНСС, с. 18-21.
(Manliev, G., 2017. Noviyat menidzhmant v publichnia sektor. Sofia, IK – UNSS, s. 18-21)
- Маринов, Ал., 2015. Публични ценности и административна реформа. *Conservative Quarterly*, книга 3-4.
(Marinov, Al., 2015. Publichni tsennosti i administrativna reforma. *Conservative Quarterly*, kniga 3-4)
- Танев, Т., 2008. Анализ на публичните политики. София, Военно издателство.
(Tanev, T., 2008. Analiz na publichните politiki. Sofia, Voenno izdatelstvo)
- Bretton, A., 1996. *Competitive Governments*. Cambridge University Press, p. 148-178.
- Christensen, T., P. Lægreid, eds, 2010. *New Public Management*. Ashgate 2010, p. 1-2.
- Farnham, D., S. Horton, eds, 1996. *Managing the New Public Services*. Macmillan, London, p. 260.
- Halal, W., A. Geranmayeh, J. Pourdehnad, 1993. *Internal Markets: Bringing the Power of Free Enterprise Inside Your Organization*. J. Wiley & Sons Inc., New York, p. 208.
- Halligan, J., 2020. *Reforming Public Management and Governance*. Edward Elgar Publishing, London, p. 1-20.
- Hughes, O., 2003. *Public Management and Administration: An Introduction*, 3rd ed., Palgrave/Macmillan.
- Jackson, P., 2001. *Public Sector Added Value: Can Bureaucracy Deliver?* *Public Administration*,

- Vol. 79, Issue 1, p. 18-20.
- Jreisat, J., 1997. *Public Organization Management: The Development of Theory and Process*. Westport, Quorum Books, p. 23-87.
- Lane, J.-E., 1995. *The Public Sector: Concepts, Models, Approaches*. Sage, p. 49-118.
- Lynn, L., 2006. *Public Management: Old and New*. Routledge.
- Nye, J., 1997. *Why People Don't Trust Government*. Harvard Press.
- Osborne, D., P. Plastrik, 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Addison-Wesley, Reading, MA.
- Osborne, D., T. Gaebler, 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley, Reading, MA.
- Osborne, St., ed, 2010. *The New Public Governance?* Routledge, London, p. 8-10.
- Pollitt, C., G. Bouckaert, 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*, 3rd ed., Oxford Press, p. 44; 118-119.
- Stiglitz, J., 2002. *New Perspectives on Public Finance*. *Journal of Public Economics*, 86, p. 341-360.
- Torring, J., L.B. Andersen, C. Greve, K.K. Klausen, 2020. *Public Governance Paradigms: Competing and Co-Existing*. Edward Elgar Publishing, London, p. 13-15.
- Value for Money Handbook, 1997. National Audit Office, UK.
- Weber, M., 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. Glencoe, Ill, The Free Press.
- Weber, M., 1978. *Economy and Society*. Berkeley, University of California Press.